

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO N° 2-20-IA y acumulados

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

Sentencia

Tema: En esta sentencia, la Corte analiza las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 2-20-IA, 3-20-IA, 4-20-IA y 6-20-IA presentadas en contra de la resolución N° 031-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura y del memorando N° DP17-2020-0178-MC de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, desestimando sus pretensiones, por tratarse de actos sin efectos ulteriores.

I. ANTECEDENTES

Causa 2-20-IA

A. Actuaciones procesales

1. El 16 de abril de 2020, Sylvia Bonilla Bolaños, en calidad de presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos; Pamela Chiriboga Arroyo, en calidad de asesora legal de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH; Ana Cristina Vera, en calidad de Directora Ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos, SURKUNA; Vianca Gavilanes, en calidad de integrante de la Fundación Dignidad; Andrea Aguirre Salas, en calidad integrante de Mujeres de Frente; Lina María Espinosa Villegas, en calidad de coordinadora legal de Amazon Frontlines; Billy Navarrete Benavidez, en calidad de Secretario Ejecutivo del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, CDH; Vivian Isabel Idrovo Mora y Luis Xavier Solís Tenesaca por sus propios derechos (en adelante, “las accionantes”) presentaron demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos con carácter general, impugnando: i) la resolución N° 031-2020, expedida el 17 de marzo de 2020 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (también, “la resolución impugnada”) y, ii) el memorando circular N° DP17-2020-0178-MC, emitido el 15 de abril de 2020 por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha (también, “el memorando impugnado”).

2. Mediante auto expedido el 21 de mayo de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la acción planteada y requirió al Consejo de la Judicatura así como a la Procuraduría General del Estado que “en el término de quince días” intervieran defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los actos impugnados así como se dispuso la publicación de un extracto de la demanda en el Registro Oficial.

3. El juez sustanciador, Alí Lozada Prado, solicitó al Pleno del organismo el tratamiento prioritario del caso¹, petición que fue aceptada en sesión ordinaria del 16 de junio de 2020. En providencia del 22 de junio del 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso.

B. Actos impugnados

4. Las disposiciones acusadas como inconstitucionales, en su parte pertinente, establecen lo siguiente:

4.1. Resolución N° 031-2020:

“[...] Artículo 1.-Suspensión de la Jornada Laboral.- Disponer la suspensión de la jornada laboral a las y los servidores judiciales que integran la Función Judicial, en los órganos administrativos, jurisdiccionales, autónomos y auxiliares, mientras dure el estado de excepción declarado por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, a través del Decreto Ejecutivo No. 1017, de 16 de marzo de 2020.

Artículo 2.- Excepción conforme la materia.- Se exceptúa de la suspensión de la jornada laboral, las y los servidores que forman parte de las unidades judiciales con competencia en materia de flagrancia: penal; violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar; tránsito; adolescentes infractores, así como también de las unidades multicompetentes en lo que corresponde a los casos de flagrancia, para lo cual se sujetarán a los turnos preestablecidos.

Para las causas en materia de garantías penitenciarias o materia penal, en las unidades de flagrancia se habilitarán las ventanillas necesarias para la presentación y registro de las personas que se encuentran en prelibertad, así como en el cumplimiento de medidas sustitutivas por presentaciones periódicas [...]

Artículo 5.- Caducidad de la prisión preventiva, prescripción de la acción y hábeas corpus.- Corresponde a las y los jueces, garantizar que no opere la caducidad de la prisión preventiva y la prescripción de la acción en materia penal; tránsito; adolescentes infractores; y, violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar.

En las acciones de hábeas corpus, las y los jueces de las unidades de flagrancias serán competentes para conocer y resolver dichas acciones [...]”.

4.2. Memorando circular N° DP17-2020-0178-MC:

“[...] En razón de la normativa expedida en torno a la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional, se advierte a las unidades judiciales en general que mientras se mantenga el estado de excepción debe acatarse estrictamente los lineamientos determinados por el órgano de gobierno de la Función Judicial, que a través de Resolución 031-2020 aprobó la suspensión de la jornada laboral en la Función Judicial frente a la declaratoria de estado de excepción expedido por el Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

Por lo expuesto, esta determinadamente (sic) prohibido el ingreso de garantías (amparo), demandas, escritos, oficios, etc., que no estén relacionados con las excepciones previstas en

¹ En su petición, el juez sustanciador solicitó el tratamiento prioritario del caso *“[...] Dadas las circunstancias de emergencia nacional y tomando en cuenta que las accionantes alegan la suspensión del derecho a la tutela judicial efectiva en un estado de excepción, se estima necesario que la Corte Constitucional resuelva de manera prioritaria la presente demanda a fin de dar pronta respuesta a las accionantes y ciudadanía general [...]*”.

el artículo 2 de la Resolución No. 031-2020 aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, que se refieren a las Unidades Judiciales o Multicompetentes con competencia en infracciones flagrantes:

1. Penal;
2. Violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar;
3. Tránsito;
4. Adolescentes infractores;
5. Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (Exclusivamente en peticiones de excarcelación por pago total y cumplimiento de la pena);
6. Garantías Penitenciarias (Cumplimiento de la pena y régimen semiabierto); y,
7. Garantías Constitucionales (Exclusivamente Habeas [sic] Corpus y escritos relacionados con esta garantía).

La presente disposición es de obligatorio cumplimiento en cada unidad judicial mientras persista la emergencia sanitaria a nivel de la provincia de Pichincha, a medida que de acuerdo a las disposiciones del COE las actividades laborales se habiliten parcialmente, esta disposición se modificará conforme las directrices que emanen del Pleno del Consejo de la Judicatura [...]”.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

5. Las accionantes formularon como pretensiones de su acción, en primer lugar, que se declare la inconstitucionalidad de los actos administrativos impugnados y, en segundo lugar, que se repare integralmente la vulneración de derechos, dictando medidas de satisfacción y no repetición.

6. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos en contra de los actos impugnados:

6.1. Que la resolución y el memorando impugnados vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución², porque –con excepción del hábeas corpus– impidieron la tramitación de las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales durante la suspensión de la jornada laboral de las y los servidores de la Función Judicial dispuesta con motivo del estado de excepción ordenado en el decreto ejecutivo No. 1017, del 16 de marzo de 2017. Tal vulneración fue advertida por la Defensoría del Pueblo mediante Oficio Nro. DPE-DP-2020-0199-O dirigido al Consejo de la Judicatura, en el que se indicó el impedimento de trámite de las garantías jurisdiccionales.

6.2. Que los actos impugnados contravienen el artículo 27, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos³, porque suspenden el ejercicio del

² Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

³ Art. 27.- Suspensión de Garantías.-

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

derecho de tutela judicial efectiva, cuando su suspensión está proscrita, inclusive en estados de excepción. Este hecho también es contrario al artículo 165 de la Constitución⁴ pues entre los derechos susceptibles de suspensión en un estado de excepción no se incluye a la tutela judicial efectiva. De esta forma, los referidos actos evidenciarían una actuación ilegítima por parte del Consejo de la Judicatura.

6.3. Que los actos impugnados contravienen las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 11, numerales 1, 3, 4 y 8⁵ de la Constitución, porque restringen el ejercicio de la tutela judicial efectiva y, consecuentemente, la protección judicial de los derechos fundamentales.

D. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

7. Mediante documento ingresado el 17 de junio de 2020, la Procuraduría General del Estado solicitó que se desestime la acción. Como fundamento de su petición esgrimió las siguientes razones:

7.1. Que el Consejo de la Judicatura emitió resolución No. 038-2020, por la que amplió y restableció el sistema de turnos en la atención de garantías jurisdiccionales conforme a la resolución No. 031 de 17 de marzo de 2020; y que la presidenta de la Corte Nacional de Justicia emitió oficio circular No. 203-P-CJN-202 en el que aclaró que la suspensión de jornada y términos ordenados no aplica a las acciones de garantías jurisdiccionales; de lo que –en opinión de la Procuraduría– se desprende que la

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

⁴ Art. 165.- Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución [...].

⁵ Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento. [...]

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. [...]

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

presentación y tramitación de garantías jurisdiccionales no han sido suspendidas, desvirtuándose en consecuencia la alegada vulneración de derechos.

7.2. Que los actos administrativos impugnados han sido derogados, razón por la cual, la acción carece de objeto.

E. Alegaciones del Consejo de la Judicatura

8. Mediante escrito ingresado el 18 de junio de 2020, el Consejo de la Judicatura solicitó que se rechace la acción de inconstitucionalidad exponiendo los siguientes argumentos:

8.1. Que la resolución impugnada se derogó mediante resolución del Consejo de la Judicatura N° 057-2020 de 3 de junio de 2020. Y que el memorando impugnado fue dejado sin efecto mediante memorando circular N° DP17-2020-0185-MC, emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura. Con estos antecedentes, el Consejo Nacional de la Judicatura sostiene que, al haberse derogado los actos impugnados y extinguido, con ello, sus efectos jurídicos, no existe objeto sobre el que se pueda realizar el examen de constitucionalidad, debiéndose rechazar la acción.

8.2. Que, en la resolución impugnada, no se prohibió el acceso a las garantías jurisdiccionales, sino únicamente se refirió a la sustanciación del hábeas corpus debido a una posible prescripción de prisiones preventivas, lo que motivó su puntualización. Asimismo, afirma que en la resolución N° 028-2020 se indicó que las unidades judiciales de flagrancia y multicompetentes encargadas de sustanciar las garantías jurisdiccionales se excluían de las restricciones de ingreso y atención dispuesta a otras, por lo que el acceso a la justicia de dichas garantías no fue suspendido.

8.3. Que, en la resolución No. 038-2028 de 17 de abril de 2020, el Consejo de la Judicatura indicó que las garantías jurisdiccionales no han sido suspendidas, estableciéndose además un sistema de turnos y ampliación a la atención ciudadana relativo a la presentación y sustanciación de las referidas garantías, por lo que no se transgredió el derecho al acceso a la justicia.

8.4. Que se ha implementado, por parte del Consejo de la Judicatura, una ventanilla de recepción de demandas de acciones constitucionales, difundiendo su existencia en varios medios de comunicación. Ventanilla que ha sido implementada de manera electrónica en provincias como Guayas, por su especial condición de salud pública. Se añade que, respecto de la sustanciación de las garantías, se ha dispuesto el uso de medios telemáticos para la realización de audiencias y demás diligencias; y que, para las audiencias presenciales, se adoptaron protocolos de bioseguridad, distanciamiento físico y supervisión médica que garantizan la seguridad del personal judicial y de usuarios que acceden a instalaciones judiciales. Lo que, en opinión del Consejo de la Judicatura, evidencia la adopción de medidas idóneas para garantizar la tutela judicial efectiva y garantías del debido proceso en esta emergencia sanitaria.

8.5. Que, desde el 16 de marzo de 2020 al 29 de abril de 2020, se receptaron un total de 248 acciones de garantías jurisdiccionales a nivel nacional, lo cual demuestra que el ejercicio de las mismas no se suspendió, ya que, además, el Consejo de la Judicatura carece de competencia para disponer o prohibir su acceso.

Causa No. 3-20-IA

F. Actuaciones procesales

9. El 20 de abril de 2020, María Dolores Miño, en calidad de directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia (también, “la accionante”) presentó demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general impugnando el memorando circular No. DP17-2020-0178-MC, emitido el 15 de abril de 2020 por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha (también, “el memorando impugnado”).

10. La causa fue sorteada al juez Hernán Salgado Pesantez y, mediante auto expedido el 10 de junio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión, la admitió a trámite requiriendo a la parte accionada que en el término de quince días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, ordenó además la publicación de un extracto de la demanda en el registro Oficial y dispuso la acumulación al **caso No. 2-20-IA**.

11. Conforme lo referido en el párrafo 3 *supra*, la causa No. 2-20-IA y acumulados fue sorteada al juez Alí Lozada Prado quien avocó su conocimiento el 27 de julio de 2020.

G. La pretensión y sus fundamentos

12. La accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad del memorando impugnado y, en consecuencia, se lo deje sin efecto. Como fundamento de su pretensión, esgrimió los siguientes cargos:

12.1. Que el memorando impugnado vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución porque prohibió el ingreso de garantías jurisdiccionales durante la suspensión de la jornada de trabajo de servidores judiciales por motivo de la pandemia del COVID-19 decretada por el Consejo de la Judicatura, lo que anuló el acceso a la justicia y protección judicial de quienes acuden a la administración de justicia al amparo de sus derechos constitucionales.

12.2. Que el memorando impugnado inobservó el artículo 27, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 165 de la Constitución debido a que al prohibir el trámite de garantías jurisdiccionales, suspendió el derecho a la tutela judicial efectiva, lo cual se encuentra proscrito por la Constitución. Este hecho también desconoció pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como del Comité de Derechos Humanos en los que se establece que las garantías judiciales de derechos no pueden ser limitadas en estados de emergencia⁶. De esta forma, el referido acto es inconstitucional y contrario a los tratados internacionales de derechos humanos.

⁶ La accionante citó las Opiniones Consultivas No. OC-8/87, OC-9/87 y Resolución No. 01/20 emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Observación General No.2 del Comité de Derechos Humanos.

12.3. Que el memorando impugnado vulneró el derecho a la independencia judicial previsto en el artículo 76, numeral 7, literal k)⁷ porque mediante orden administrativa se limitó la administración de justicia respecto de las garantías jurisdiccionales, cuando la administración de justicia debe ser independiente de órdenes externas a las y los jueces en la tramitación de sus causas.

Causa 4-20-IA

H. Actuaciones procesales

13. El 20 de abril de 2020, María Dolores Miño, en calidad de directora ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia, Jorge Hernán Baeza, en calidad de decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador y, Verónica Morales Ramos en calidad de docente universitaria (también, “los accionantes”) presentaron demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general impugnando la resolución N° 031-2020, expedida el 17 de marzo de 2020 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (también, “la resolución impugnada”).

14. La causa fue sorteada al juez Hernán Salgado Pesantez y, mediante auto expedido el 10 de junio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión la admitió a trámite, requiriendo a la parte accionada que en el término de quince días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, ordenó además la publicación de un extracto de la demanda en el registro Oficial y dispuso su acumulación al **caso No. 2-20-IA**.

15. Conforme lo referido en el párrafo 3 *supra*, la causa No. 2-20-IA y acumulados fue sorteada al juez Alí Lozada Prado quien avocó su conocimiento el 27 de julio de 2020.

I. La pretensión y sus fundamentos

16. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia se la deje sin efecto. Como fundamento de su pretensión se esgrimieron los siguientes cargos:

16.1. Que la resolución impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución debido a que prohíbe tácitamente el trámite de garantías jurisdiccionales, afectando en forma ilegítima el acceso a la justicia.

16.2. Que la resolución impugnada inobservó el artículo 27, numeral 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos así como el artículo 165 de la Constitución porque no determinó los jueces competentes para conocer y resolver las garantías judiciales en el estado de excepción, ocasionando la suspensión del derecho de acceso a la justicia, derecho cuya suspensión se encuentra proscrita por la Constitución. Por lo tanto, la resolución desconoció los límites constitucionales e internacionales permisibles a derechos humanos en estados de emergencia.

⁷ Art. 76, numeral 7, literal k) “[...] Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto [...]”.

16.3. Que la resolución impugnada vulneró el derecho a la independencia judicial previsto en el artículo 76, numeral 7, literal k) de la Constitución porque mediante una decisión administrativa se prohibió a las y los operadores judiciales tramitar las garantías jurisdiccionales, afectando la independencia que tienen los jueces en la resolución de sus causas.

Causa 6-20-IA

J. Actuaciones procesales

17. El 29 de abril de 2020, Rafael Navarrete Espinoza, en calidad de presidente de la Veeduría y Derechos Humanos “Vigilantes de la Justicia” presentó demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general impugnando la resolución N° 031-2020, expedida el 17 de marzo de 2020 por el Pleno del Consejo de la Judicatura (también, “la resolución impugnada”).

18. La causa fue sorteada al juez Enrique Herrería Bonnet y, mediante auto expedido el 25 de junio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión la admitió a trámite, requiriendo a la parte accionada que en el término de quince días intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, ordenó además la publicación de un extracto de la demanda en el registro Oficial y dispuso su acumulación al **caso No. 2-20-IA**.

19. Conforme lo referido en el párrafo 3 *supra*, la causa No. 2-20-IA y acumulados fue sorteada al juez Alí Lozada Prado quien avocó su conocimiento el 27 de julio de 2020.

K. La pretensión y sus fundamentos

20. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la resolución impugnada y, en consecuencia, se la deje sin efecto. Como fundamento de su pretensión se esgrimieron los siguientes cargos:

20.1. Que la resolución impugnada vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución porque no estableció los jueces competentes para sustanciar las garantías jurisdiccionales durante la suspensión de la jornada laboral de los operadores judiciales ordenada por el Consejo de la Judicatura, lo cual afectó el acceso a la justicia de los usuarios, dejándolos en indefensión.

20.2. Que la resolución impugnada desconoció el Dictamen No. 1-20-EE/20 por cuanto suspendió el goce del derecho de acceso a la justicia, cuando del mismo expresamente la Corte Constitucional indicó que se encuentra proscrita su limitación.

II. COMPETENCIA

21. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.4 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

22. Acerca de la legitimación en la causa, el artículo 439 de la Constitución señala que “*Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente*”, razón por la cual, los accionantes se encuentran legitimados para presentar la acción de inconstitucionalidad de actos normativos con carácter general.

23. Respecto de la oportunidad de la demanda, conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la acción de inconstitucionalidad por cuestiones de fondo, puede ser interpuesta en cualquier momento, por lo que se observa que la causa 2-20-IA y acumulados ha sido oportunamente presentada.

IV. ARGUMENTACIÓN DE LA CORTE

24. De conformidad al artículo 98, del Código Orgánico Administrativo, un acto administrativo general se diferencia de uno particular porque sus destinatarios son un conjunto indeterminado de personas. Así, los actos impugnados pueden calificarse como administrativos con efectos generales porque afectan a un grupo indefinido de personas: las y los usuarios de los servicios judiciales.

25. Respecto de la resolución impugnada, la Corte evidencia que el Consejo de la Judicatura expidió el 17 de abril de 2020 (es decir, el día inmediato siguiente a la presentación de la demanda que originó este caso) la resolución N° 38-2020, en la que se ordenó “*Ampliar y establecer el sistema de turnos en la atención de garantías jurisdiccionales, de conformidad con la resolución 031-2020, de 17 de marzo de 2020*”⁸, según la cual, los juzgados de turno y las salas provinciales debían conocer y resolver las correspondientes garantías jurisdiccionales.

26. Posteriormente, el 7 de mayo de 2020, el Consejo de la Judicatura emitió las resoluciones: No. 045-2020, en la que se dispuso “*Restablecer parcialmente las actividades jurisdiccionales en la Corte Nacional de Justicia y en las Cortes Provinciales e implementar la ventanilla virtual*”⁹ y No. 046-2020 en la que se ordenó “*Restablecer el despacho interno de causas en trámite, en los juzgados, unidades judiciales, tribunales penales, tribunales de lo contencioso administrativo y tribunales de lo contencioso tributario a nivel nacional*”¹⁰, evidenciándose de esta forma una derogación tácita y parcial de la resolución impugnada. Sin

⁸ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 38-2020 “[...] *por la confusión suscitada respecto del alcance de la Resolución 031- 2020, de 17 de marzo de 2020, en materia de garantías jurisdiccionales (cuya presentación en ningún momento fue suspendida), se ha considerado la necesidad de ampliar y establecer el sistema de turnos para la atención de estas garantías en las citadas provincias [...]* Artículo 2.- *Las apelaciones en materias de garantías jurisdiccionales serán conocidas y resueltas por las y los jueces competentes de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...]* DISPOSICIONES GENERALES PRIMERA.- *Las direcciones provinciales, bajo la supervisión de la Dirección General del Consejo de la Judicatura, elaborarán el cronograma, los horarios y los cuadros de atención respectivos. En las demás provincias, las y los jueces de flagrancia y multicompetentes de turno continuarán conociendo y resolviendo las causas de garantías jurisdiccionales [...]*” disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/038-2020.pdf>

⁹ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 045-2020 disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/045-2020.pdf>

¹⁰ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 046-2020 disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/046-2020.pdf>

embargo, es la resolución N° 057-2020, del 7 de junio de 2020, emitida por el Consejo de la Judicatura que se dispuso “*Restablecer progresivamente las actividades jurisdiccionales a nivel nacional*”¹¹, la que expresamente derogó las resoluciones previamente mencionadas. En dicho acto, actualmente vigente, no se constata una reproducción del contenido del acto impugnado¹².

27. Respecto del memorando impugnado, cabe mencionar que de los documentos aportados por las accionantes, dicho acto administrativo fue dejado sin efecto mediante memorando N° DP17-2020-0185-MC, emitido el 17 de abril de 2020 por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura¹³.

28. Por tanto, conforme a lo establecido en el artículo 76, numeral 8 de la LOGJCC¹⁴, dado que los actos impugnados son actos administrativos de carácter general cuyos efectos se agotan

¹¹ Consejo de la Judicatura, Resolución No. 057-2020: “[...] *DISPOSICIONES DEROGATORIAS PRIMERA PRIMERA.- Deróguese la Resolución 031-2020, expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura con fecha 17 de marzo de 2020 [...]*” disponible en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2020/057-2020.pdf>

¹² *Ibíd.*, artículo 10. “[...] *Garantías jurisdiccionales.- Las acciones de garantías jurisdiccionales continuarán siendo conocidas y tramitadas por todas las y los juzgadores que mantienen dicha competencia de acuerdo con la ley. La presentación de acciones y de escritos en la materia constitucional no estará sujeta al mecanismo de turnos y se recibirán sin limitaciones [...]*”.

¹³ Documento aportado por las accionantes mediante escrito del 20 de abril de 2020, que textualmente establece: “*Con fecha 17 de marzo de 2020 el Pleno del Consejo de la Judicatura decidió ‘SUSPENDER LAS LABORES EN LA FUNCIÓN JUDICIAL FRENTE A LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN’. Adicionalmente, dispuso que la Dirección General y Direcciones Provinciales ejecuten la referida resolución. En este contexto, la Dirección General del Consejo de la Judicatura emitió directrices a través del instrumento denominado: ‘Protocolo de Emergencia Coronavirus COVID-19 CONSEJO DE LA JUDICATURA’, el cual, en términos generales establece el modelo de gestión en la emergencia por parte de las Unidades Judiciales con competencia en infracciones flagrantes (Penal, Violencia contra la mujer y Tránsito), a medida que transcurrieron los días y en coordinación interinstitucional con el COE se resolvió atender aspectos relacionados a personas privadas de libertad (régimen semiabierto, abierto cumplimiento de las penas), así también el cumplimiento del apremio total, pago total y fórmula de pago en procesos judiciales de alimentos. Es por esta razón, que la Dirección Provincial en calidad de órgano ejecutor de las políticas institucionales emitió el memorando circular No. DP17-2020-0178-MC (acto de simple administración) en razón de la vigencia de la Resolución No. 0031-2020 aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Finalmente, y al no ser necesario la existencia del acto de simple administración contenido en el memorando circular No. DP17-2020-0178-MC, el suscrito deja sin efecto el mismo desde la suscripción del presente. Para lo cual, se exhorta a los Coordinadores de las Unidades Judiciales que se encuentra operativos (turnos) acaten las disposiciones vigentes, tanto la Resolución No. 31-2020 aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, cuanto el Protocolo para la Emergencia Coronavirus COVID-19 CONSEJO DE LA JUDICATURA. Esto hasta que las autoridades en coordinación interinstitucional y a medida de las evaluaciones del COE decidan ampliar los servicios en la provincia de Pichincha. Particular que les comunico para los fines pertinentes”.*

¹⁴ Artículo 76, numeral 8 “[...] *El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad [...]*”. Aunque los términos en los que está redactada esta disposición son más propios de las normas antes que de los actos administrativos generales, aquella es plenamente aplicable a estos, por cuanto constituye una regla general inherente al control abstracto de constitucionalidad.

con su cumplimiento –conforme al artículo 98 del COA–¹⁵, estos no surten efectos jurídicos posterior a su extinción, razón por la que no es posible realizar el control de su constitucionalidad, debiéndose desestimar la demanda. Esto, sin perjuicio de las acciones que las personas pueden ejercer si consideran vulnerados sus derechos durante su vigencia.

29. Dicho esto, la Corte considera oportuno precisar que este pronunciamiento no implica juicio alguno respecto de las resoluciones vigentes, de las que eventualmente se pueda requerir su control constitucional. Asimismo, se enfatiza la importancia de la vigencia de las garantías constitucionales, cuya suspensión se encuentra prohibida por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, inclusive en los estados de excepción¹⁶. Esto se corresponde con los términos en que esta Corte se ha referido respecto de la vigencia de las garantías jurisdiccionales en contextos de estados de excepción. Así, en el auto de verificación de cumplimiento del dictamen de constitucionalidad de estado de excepción No 1-20-EE/20¹⁷, se afirmó:

“[...] La Corte reitera que ninguna garantía jurisdiccional puede suspenderse en el estado de excepción, pues son mecanismos judiciales para proteger los derechos constitucionales; e indispensables para verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas específicas de ejecución adoptadas por autoridades de aplicación de los decretos de estado de excepción en el ejercicio de facultades excepcionales durante la emergencia sanitaria. De tal manera que, la Función Judicial, a través de los órganos competentes debe asegurar que no existan obstrucciones de hecho o de derecho que impidan la presentación y la tramitación que corresponde a las garantías jurisdiccionales [...]”.

30. En esta misma línea, en la sentencia 32-20-IS¹⁸, esta Corte precisó:

“[...]las garantías jurisdiccionales constituyen mecanismos indispensables para proteger los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que en el actual contexto del estado de excepción por la emergencia sanitaria, tales garantías permiten también verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el ejercicio de las facultades excepcionales. De ahí que las garantías jurisdiccionales, bajo ninguna circunstancia, son susceptibles de suspensión

¹⁵ Código Orgánico Administrativo, artículo 98: *“Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”*

¹⁶ Constitución de la República, artículo 165: *“Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.*

¹⁷ Tanto del dictamen No. 1-20-EE/20 del 19 de marzo de 2020, como del dictamen No. 2-20-EE/20 del 22 de mayo de 2020, se encuentra en curso sus respectivas fases de verificación de cumplimiento.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 32-20-IS, párr.22 *“[...] Esta Corte Constitucional reconoce que las garantías jurisdiccionales constituyen mecanismos indispensables para proteger los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que en el actual contexto del estado de excepción por la emergencia sanitaria, tales garantías permiten también verificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el ejercicio de las facultades excepcionales. De ahí que las garantías jurisdiccionales, bajo ninguna circunstancia, son susceptibles de suspensión conforme lo dispone el artículo 165 de la Constitución en concordancia con el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]”.*

conforme lo dispone el artículo 165 de la Constitución en concordancia con el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]”.

31. Así pues, la vigencia de las garantías jurisdiccionales adquiere una especial importancia en estados de excepción, en los que dichas garantías operan como protección principal de los derechos fundamentales frente a las facultades excepcionales otorgadas al ejecutivo, así como de ellas depende la confiabilidad en el sistema de justicia y el respeto al orden democrático. Por lo tanto, esta Corte considera que su suspensión implicaría una grave afectación a la tutela judicial efectiva y al deber de protección judicial.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 2-20-IA y acumulados.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL